



Gilles Allaire et Benoit Daviron (dir.)

Transformations agricoles et agroalimentaires Entre écologie et capitalisme

Éditions Quæ

Chapitre 16 - Les analyses en termes de « *food regime* » : une relecture

John Wilkinson et David Goodman

Benoit Daviron

Éditeur : Éditions Quæ
Lieu d'édition : Éditions Quæ
Année d'édition : 2017
Date de mise en ligne : 30 janvier 2020
Collection : Synthèses
ISBN électronique : Synthèses



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 2 mars 2017

Référence électronique

WILKINSON, John ; GOODMAN, David. *Chapitre 16 - Les analyses en termes de « food regime » : une relecture* In : *Transformations agricoles et agroalimentaires : Entre écologie et capitalisme* [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2017 (généré le 31 janvier 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/21852>>.

Partie III

Diversité, hybridation et renouvellement des approches institutionnalistes

Chapitre 16

Les analyses en termes de « *food regime* » : une relecture

J. WILKINSON, D. GOODMAN

Depuis quelque trente années, les travaux menés sous l'appellation de « *food regime analysis* » – théorie des régimes agroalimentaires¹ – ont fourni au monde anglo-saxon un cadre d'analyse macrohistorique pour les études du secteur agroalimentaire, servant de guide tant pour la compréhension des changements systémiques que pour la construction des programmes de recherche. Critiquée pour ses grands récits et son historiographie, directement remise en cause dans les années 1990 par les tenants du « tournant de la qualité », cette approche a depuis connu une résurrection (Le Heron et Lewis, 2009 : 346) et est devenue la perspective conceptuelle retenue par beaucoup de chercheurs pour analyser les vastes transformations en cours dans le système agroalimentaire mondial. Diverses interprétations des moteurs de ces changements et l'identification des projets alternatifs ont elles-mêmes prétendu partir du récit historique proposé par la théorie des régimes agroalimentaires.

Le contenu de la théorie des régimes agroalimentaires – qui depuis le départ est un mélange de différentes traditions intellectuelles, incluant la théorie des systèmes Monde, la théorie des régimes internationaux et l'approche de l'école française de la régulation – a de son côté évolué sous l'effet des différents débats contemporains. Le récit initial continue cependant de servir de cadre de référence standard pour resituer les transformations du niveau macroéconomique.

Dans ce chapitre, nous affirmons que l'analyse que propose la théorie des régimes agroalimentaires des transformations historiques des systèmes agroalimentaires est imparfaite et nous discutons comment son cadre analytique empêche de pleinement comprendre les transformations que connaît l'économie politique agricole internationale en ce début du ^{xxi}^e siècle. Plutôt que d'entreprendre une exégèse critique des textes, nous nous sommes concentrés sur la « version stylisée » de la théorie

1. Note des éditeurs. Nous avons traduit l'expression « *food regime* » par « régime agroalimentaire ». En effet, en français, l'expression « régime alimentaire » est couramment utilisée pour qualifier le modèle de consommation alimentaire d'une population donnée, donc dans un sens bien plus restrictif. En outre, la plupart des travaux discutés dans ce chapitre accordent une large place à l'analyse de la production agricole, bien plus large d'ailleurs qu'à celle de la consommation. Néanmoins, le terme agroalimentaire a le défaut de ne pas rendre compte de la dimension agro-industrielle autre qu'alimentaire qu'il convient d'inclure dans cette perspective (voir chapitre 9).

des régimes agroalimentaires qui prédomine dans la littérature sur les systèmes agroalimentaires. Nous pensons que la principale limite de cette version réside dans l'importance exagérée qu'elle donne aux ruptures systémiques et à la succession des hégémonies. Ce biais a conduit les analyses à négliger les situations de multipolarité dans le système capitaliste mondial, ainsi que les continuités historiques des stratégies d'accumulation dans le secteur agroalimentaire adoptées par les autres puissances ascendantes. Pour cette raison, nous pensons qu'il est plus exact historiquement et plus éclairant analytiquement de considérer une pluralité d'ordres alimentaires régionaux qui partagent, de manière croissante, des frontières scientifique et technologique similaires et des arrangements institutionnels communs plutôt que de conserver les concepts d'hégémonie et de « régime agroalimentaire international ».

Dans le texte qui suit, nous défendons la nécessité d'une réévaluation fondamentale des concepts centraux, relations de causalités, périodisations et dispositifs analytiques de la théorie des régimes agroalimentaires. Nous basons notre argumentation sur un examen de la trajectoire agraire de l'Europe de l'Ouest depuis 1870, la caractérisation des économies paysannes du Sud, l'impact de l'aide alimentaire américaine, la Révolution verte, les relations de pouvoir Nord/Sud et les principaux moteurs de changement dans le système agroalimentaire mondial contemporain.

Les récentes contributions de l'histoire mondiale, discipline en pleine ébullition, qui n'était pas disponible pour les initiateurs de la théorie des régimes agroalimentaires, ont mis à jour les sérieuses faiblesses de leur récit historique fondateur. Le cadre homogénéisant des « régimes » et des « stratégies hégémoniques » échoue à reconnaître la diversité des trajectoires agraires et la variété du paysage institutionnel existant depuis la deuxième moitié du XIX^e siècle. Il a aussi bien du mal à expliquer l'émergence d'une « agriculture sociale » et des « systèmes alimentaires localisés » depuis les années 1980 dans le Nord, et surtout dans l'Union européenne (Goodman *et al.*, 2011 ; Buller, 2004).

Ce désintérêt pour les différences régionales et nationales et pour les multipolarités qu'elles produisent est à l'origine de prédictions radicales, mais erronées sur les futurs politiques et économiques du Sud. Il est aussi la cause d'un soutien déplacé à une stratégie exclusive de souveraineté alimentaire centrée sur la paysannerie. En bref, soumettre le récit de la théorie des régimes agroalimentaires à une analyse critique approfondie est maintenant devenu une précondition pour une caractérisation adéquate du système agroalimentaire mondial et de ses trajectoires futures.

Bien que notre récit alternatif ne soit encore qu'un squelette, nous espérons qu'il offre un aperçu convaincant des idées (connaissances) que pourrait générer une approche multipolaire et pluraliste de l'émergence d'un système agroalimentaire mondial qui dégage les continuités historico-spatiales et leur pertinence pour comprendre les évolutions actuelles.

La première section du chapitre critique la présentation du premier « régime agroalimentaire » en termes d'hégémonie britannique. Nous prétendons que cette vision oblitère les politiques alternatives mises en œuvre par les économies montantes d'Europe continentale et de quelles façons leurs trajectoires agraires ont structuré l'agriculture et le système alimentaire de l'après-guerre jusqu'à la période actuelle.

La théorie des régimes agroalimentaires ne saisit pas ces différences régionales et, de ce fait, ne peut reconnaître leur importance pour comprendre les formes des changements en cours. De même, en donnant une importance disproportionnée à l'hégémonie britannique et aux rôles des nouveaux pays (États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), le récit de la théorie des régimes agroalimentaires présente un traitement tronqué et partiel du colonialisme qui sous-estime son impact dévastateur sur les économies et les sociétés rurales, et sur leur capacité à mener un développement autonome basé sur la paysannerie. Enfin, il ignore la politique de colonialisme préventif basé sur les ressources menée par le Japon qui a tant transformé le paysage asiatique et qui explique le rôle clef que joue le Japon dans la structuration du système alimentaire mondial jusqu'à aujourd'hui.

La deuxième section met l'accent sur les différents modèles d'accumulation sur lesquels ont reposé le premier et le second « régime agroalimentaire », et questionne les analyses existantes de l'aide alimentaire américaine, de la Révolution verte et de l'internationalisation de l'agro-industrie américaine. Nous critiquons la théorie des régimes agroalimentaires pour son utilisation de généralisations erronées et pour son désintérêt pour les continuités historiques et les différences géographiques. Selon nous, l'aide du Plan Marshall, qui dans la théorie des régimes agroalimentaires est d'abord considérée comme une manifestation de l'internationalisation du complexe agroalimentaire américain, remet sur les rails les trajectoires respectives des systèmes agroalimentaires européens et japonais établies durant la deuxième moitié du XIX^e siècle. Bien que l'aide alimentaire américaine ait pu avoir un impact dévastateur sur les petits pays dotés d'un État faible, sa logique était avant tout géopolitique et dirigée vers des grands pays stratégiques qui avaient généralement la capacité de définir leur propre politique. En outre, beaucoup de ces pays étaient des producteurs et des consommateurs de blé de telle façon que l'aide alimentaire a eu peu d'impact sur les modèles alimentaires. Les technologies de la Révolution verte ne doivent pas non plus être vues exclusivement sous l'angle de l'hégémonie américaine. Beaucoup d'avancées génétiques dans la création variétale ont été le produit du réseau de recherche publique internationale qui a mené ses travaux sur le blé et, surtout, sur le riz dans une perspective tiers-mondiste. La Révolution verte chinoise des années 1960 est ici un cas exemplaire (Naughton, 2007). De la même façon, l'accent mis sur le régime agroalimentaire américain minimise l'énorme influence de l'Union soviétique et de la Chine dans les restructurations agraires menées dans beaucoup de pays africains et asiatiques, restructurations qui ont affaibli l'agriculture paysanne bien plus radicalement que l'aide alimentaire.

La troisième section examine les débats récents concernant les forces de changement actuellement en œuvre dans les systèmes agroalimentaires. Nous remettons en cause le postulat d'une hégémonie du Nord, et nous défendons l'idée que la montée des Brics et des autres pays émergents crée un ordre mondial polycentrique. Nous questionnons aussi la pertinence analytique et politique des perspectives Nord/Sud adoptées par les récits de la théorie des régimes agroalimentaires. Tout en reconnaissant la façon dont l'agriculture et la terre ont été incorporées de manière croissante dans la dynamique de financiarisation, nous affirmons que les nouvelles demandes des pays émergents pour les produits alimentaires, les aliments de bétail et les ressources naturelles en sont les principaux moteurs. Les politiques de soutien aux agrocarburants, promises

durant la première décennie du millénaire par le Brésil, les États-Unis et l'Union européenne, ont aussi été importantes, et ont certainement été un facteur clef dans la volatilité et les flambées des prix de la période. Finalement, la notion de « régime agroalimentaire » ne permet pas de mettre à jour ce qui, dans la dynamique historique du développement capitaliste, est lié à la stratégie d'accès aux ressources naturelles, stratégie au sein de laquelle la nourriture occupe une place particulière. La réduction progressive de l'agriculture à l'alimentation durant le ^{xx}e siècle peut ainsi être mieux comprise comme le résultat d'une stratégie visant à remplacer des ressources naturelles par des ressources synthétiques, un processus aujourd'hui partiellement inversé, ce qui renforce l'importance du contrôle sur la terre et les ressources qu'elle porte, en particulier face à la demande croissante des pays émergents.

► Le premier régime agroalimentaire

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, l'idée qu'un régime agroalimentaire mondial s'organise autour de l'intérêt de l'hégémon interdit de voir les développements alternatifs que connaissent les économies montantes concurrentes en réponse aux ambitions hégémoniques. Les conséquences de cet « oubli » sont clairement révélées par la caractérisation et la périodisation problématique du premier régime agroalimentaire, couvrant la période allant du début des années 1870 à 1914.

Cette période est classiquement caractérisée par une expansion rapide du commerce international qui, dans le cadre de l'hégémonie anglaise, repose sur les exportations, par les colonies et les nouveaux pays, de produits alimentaires de base destinés aux prolétariats industriels en croissance, en échange de biens manufacturés. Cependant, l'Allemagne et les États-Unis défient le *leadership* industriel britannique et recourent au protectionnisme pour contrer son pouvoir hégémonique. Le Japon, de son côté, après avoir accru la production agricole au nord, dans l'île de Hokkaido, avance à Formose, en Corée et, plus tard, en Mandchourie (Cwierka, 2006). Les stratégies d'approvisionnement en ressources, qu'elles prennent la forme du protectionnisme ou du colonialisme, ne se limitent pas à l'alimentation et comprennent aussi l'accès à des matières premières, en particulier le coton, le bois ou le charbon.

La théorie des régimes agroalimentaires échoue à reconnaître le caractère unilatéral de l'adoption du libre-échange par la Grande-Bretagne et sa volonté de « sacrifier son agriculture », selon l'expression de Polanyi (1957). La voie britannique, entérinée par l'abolition des Corn Laws en 1846 (Schonhardt-Bailey, 2006) et l'abrogation des Navigation Acts en 1849, n'a été suivie que brièvement par les autres puissances européennes dans les années 1850 et après le Traité franco-britannique de 1860. Cet interlude s'est avéré être de courte durée alors que la chute du prix du transport maritime après 1851 renforçait, lentement mais sûrement, la compétitivité du blé des États-Unis et menaçait les agricultures européennes (North, 1958).

Loin de reproduire le modèle britannique, l'Europe continentale a pris une trajectoire radicalement différente. En réponse à l'émergence d'un marché mondial du blé² et aux chutes de prix constatées sur les marchés internationaux, les grandes

2. La théorie des régimes agroalimentaires, à la différence de la théorie de la régulation, met l'accent sur le commerce plutôt que sur les relations intersectorielles intranationales. La décennie 1870 a vu

puissances européennes continentales ont réinstitué des politiques de protection de l'agriculture, tout en accordant des avantages tarifaires sélectifs pour les matières premières industrielles essentielles au fur et à mesure du développement de la base productive de leurs colonies (Gerschenkron, 1989 [1943]).

À la fin des années 1870, le protectionnisme est en place en Europe continentale. Il renforce les classes agraires traditionnelles et soutient la petite agriculture familiale et les territoires ruraux (Tracy, 1982). Ces politiques agricoles et alimentaires protectionnistes sont confirmées avant 1914, renforcées dans la période d'entre-deux-guerres et poursuivies après la Deuxième Guerre mondiale dans le cadre de la Politique agricole commune. Plus récemment, elles sont revenues en vogue dans l'Union européenne sous la forme des programmes qui visent des objectifs de développement rural et de systèmes alimentaires territorialisés. Ces développements, depuis les années 1980, ne peuvent être compris que si nous nous intéressons aux systèmes agricoles (« *farming systems* ») et agroalimentaires qu'a connus l'Europe continentale, plutôt que la Grande-Bretagne, et aux institutions qui leur correspondent, ou « ordres », « ordres » dont l'origine peut être trouvée dans les politiques adoptées dans le dernier quart du XIX^e siècle, politiques bien éloignées du modèle libre-échangiste britannique.

En résumé, une histoire mondiale proposant une interprétation en termes de modèle hégémonique britannique est mal équipée pour rendre compte des différentes trajectoires de l'agriculture et du développement rural en Europe, et de leurs conséquences pour les systèmes agroalimentaires actuels. Elle est tout autant incapable de saisir le rôle de l'agriculture et de l'alimentation dans le développement du capitalisme américain au XIX^e siècle ou les stratégies différentes mises en œuvre par le Japon. Le modèle de l'exploitation agricole familiale spécialisée du Midwest, identifié par Friedmann (1978), qui a permis la formation du marché mondial des grains a dépendu en amont du prodigieux développement du secteur du machinisme agricole américain, et en aval de l'émergence d'une industrie nationale de transformation et de conserve qui s'internationalise très rapidement à la même période (Aglietta, 1979 ; Brenner et Glick, 1991). Bien que le Japon ait vu l'ouverture de ses ports imposée par l'Américain Perry en 1854, pour le plus grand profit des Britanniques, le pays a pu créer sa propre base régionale d'approvisionnement, base régionale qui, dans les années 1930, fournissait 20 % de ses besoins en riz (Smil et Kobayashi, 2012).

Une seconde, et sans doute plus problématique, limite du récit relatif au premier régime agroalimentaire est que sa base empirique porte entièrement sur les relations commerciales entre la Grande-Bretagne et les économies pionnières des États-Unis d'après la guerre de Sécession et d'Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande), « économies clairement distinctes des trois continents où la « question paysanne » s'est posée le plus brutalement, dans le contexte colonial et après » (Bernstein, 2014 : 1037). Cet auteur ajoute : « les paysanneries sont globalement absentes du premier siècle [...] qui est analysé par la théorie des régimes agroalimentaires, si ce n'est qu'en étant affectées par les courants d'échanges que le régime [britannique] a contribué à créer » puisque ces nouveaux pays (avec lesquels commerce la Grande-Bretagne) « en effet [...] manquent précisément de paysanneries » (*ibid.*, 1037-1038).

l'émergence d'un marché de niveau mondial du blé, mais, d'un point de vue institutionnel, le régime britannique a été mis en place dans les années 1840-1850.

Le colonialisme est présent dans le récit relatif au premier régime agroalimentaire sous la forme réduite du développement des nouveaux pays d'Amérique du Nord et d'Océanie, et de leur intégration comme greniers et fronts pionniers soumis à l'hégémonie britannique. Ce récit extrêmement sélectif laisse de côté sans plus de discussion l'impact de l'expansion impériale en Inde, dans l'Extrême-Orient et dans les territoires saisis lors de la ruée vers l'Afrique. Cette vision partielle sous-tend en revanche une proposition centrale de la théorie des régimes agroalimentaires, celle selon laquelle la désarticulation des économies paysannes du Sud est un phénomène propre au deuxième régime agroalimentaire causée par l'aide alimentaire américaine, la Révolution verte et l'internationalisation du système agroalimentaire américain.

Les nouveaux pays pionniers, et en particulier les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, occupent une place centrale dans le récit relatif au premier régime agroalimentaire et sont principalement analysés du point de vue de leur contribution à la création d'un marché mondial des céréales et à la baisse des prix. En fait, seuls les États-Unis jouent un rôle important durant la période 1870-1900 avec l'avancée de sa frontière agricole. La Russie est le seul concurrent significatif dans ce commerce en croissance, tandis que la contribution de l'Inde dépasse de loin celle de l'Australie à cette période (Tracy, 1982). Ce marché des céréales en pleine expansion conduit à un déclin drastique de la production céréalière en Grande-Bretagne et à la disparition du modèle du *gentleman farmer* adepte du « *high farming* ». En Europe continentale, comme nous l'avons vu, la protection limite l'impact de la concurrence mondiale, permet de maintenir la production céréalière, y compris en combinaison avec des importations, et facilite la transition des agriculteurs vers des exploitations laitières mixtes (Tracy, 1982).

Il faut souligner que, dans les nouveaux pays, l'agriculture et la production alimentaire sont subordonnées aux stratégies domestiques d'industrialisation. Bien qu'intégré aux marchés mondiaux, le système agroalimentaire de ces pays contribue au développement national. Cette situation apparaît clairement dans le Tariff Act américain de 1828 qui protège l'industrie textile des États du Nord contre les importations britanniques au détriment des États du Sud, principal fournisseur de coton de la Grande-Bretagne. L'Australie et la Nouvelle-Zélande favorisent de la même manière le développement industriel à l'abri de mesures protectionnistes pour créer des sources alternatives d'emploi, et ainsi prévenir l'avancée continue de la frontière agricole et les revenus décroissants qu'impliquerait la spécialisation dans le seul secteur primaire (Reinert, 2007).

Bien que le récit relatif au premier régime agroalimentaire reconnaisse l'importance de l'esclavage et des économies de plantation dans les relations britanniques et européennes avec le nouveau monde, il est tacitement supposé qu'en général le colonialisme a laissé les systèmes alimentaires et le monde rural foncièrement inchangé. Ce récit donne une représentation fausse de la logique du colonialisme, du capitalisme marchand et de leur impact dévastateur sur le tissu économique et social des sociétés rurales, incluant la destruction des proto-industries rurales et l'adoption de mesures visant à restreindre le développement d'une production industrielle (Parthasarathi, 2011 ; voir aussi Pomeranz, 2000 ; Beckert, 2014). À l'inverse, la désindustrialisation (Bagchi, 2010) ou la « re-primarisation » (Reinert, 2007) a augmenté la pression sur les terres puisque les autres activités et sources de subsistance ont été supprimées. Bagchi (2010) rend compte du processus en Inde, mais identifie les mêmes

processus à l'œuvre en Chine, en Birmanie, aux Philippines, en Thaïlande, en Égypte et dans l'Empire ottoman. La combinaison du colonialisme et du « capitalisme libre-échangiste de la canonnière » a détruit l'économie rurale diversifiée et l'a réduite à une production paysanne de subsistance.

La période couverte par le premier régime agroalimentaire (1870-1914) est un mauvais choix puisqu'elle correspond au retour généralisé vers le protectionnisme dans l'Europe continentale et à l'extension de la domination coloniale. De fait, la période antérieure, de 1840 au début des années 1870, correspond véritablement à l'apogée de l'institutionnalisation du régime agroalimentaire britannique. Les pays pionniers, de leur côté, ont mené des politiques subordonnant l'agriculture et l'alimentation à l'objectif de développement industriel. Plutôt qu'un seul régime agroalimentaire mondial, nous pouvons identifier la consolidation d'une variété de différents régimes agroalimentaires « nationaux-coloniaux » en lien avec des marchés mondiaux émergents.

» Le deuxième régime agroalimentaire

Selon la théorie des régimes agroalimentaires, le passage du premier au second régime est caractérisé simultanément par une rupture et un changement d'hégémonie – de la Grande-Bretagne aux États-Unis – et par la continuité dont témoigne l'usage, pour caractériser les deux périodes, de la notion de régime agroalimentaire mondial. Dans la pratique cependant, il s'agit de deux processus qualitativement très différents. Durant la période 1870-1914, classiquement considérée comme celle du premier régime, la Grande-Bretagne promouvait une organisation internationale de la production du commerce de produits alimentaires et de matières premières agricoles qui représentait une composante intégrale de son modèle d'accumulation. Dans ce cas spécifique, et contrairement aux puissances montantes de l'Europe continentale, l'agriculture était délibérément subordonnée aux besoins de l'industrie, et le modèle alimentaire britannique, ainsi que la relation entre salaire et alimentation étaient structurés par le commerce international³.

Dans le cadre du second régime, produit de l'hégémonie américaine, la relation entre commerce international et biens de consommation pour les salariés n'est plus centrale dans le modèle d'accumulation. Dans sa présentation de l'approche de la régulation, Aglietta (1979) identifie une relation intersectorielle classique entre agriculture et industrie, dans le cadre de l'économie nationale américaine, comme une dimension caractéristique du modèle d'accumulation « fordiste », avec la combinaison de nourriture bon marché et de grandes quantités de protéines animales, et la consommation de masse de biens manufacturés. Les produits coloniaux ou quasi coloniaux sont limités, pour l'essentiel, au sucre et aux fruits.

De ce fait, dans ce récit, les dimensions internationales ou globales du second régime émergeraient de la géopolitique de la Guerre froide. Elles se manifesteraient

3. Alors que la théorie des régimes agroalimentaires donne une très grande place aux grains et plus tard au bœuf, le modèle alimentaire britannique était aussi largement dépendant du sucre, du thé, du beurre, du lard, des pommes de terre, du poisson et de la bière (Oddy, 2003).

initialement dans le cadre du Plan Marshall avec l'envoi d'excédents de blé américain à l'Europe de l'Ouest ravagée par la guerre, et plus tard dans la stratégie d'aide alimentaire, institutionnalisée en 1954 par la loi PL 480, qui allait devenir une composante majeure de la relation salariale dans quelques pays en cours d'urbanisation et ayant une politique d'industrialisation par substitution aux importations. La dimension globale du régime agroalimentaire serait en outre renforcée, selon les arguments avancés, par l'internationalisation du complexe agro-industriel américain, plus connu sous le nom de « Révolution verte ». La dynamique du second régime agroalimentaire serait donc significativement différente de celle du premier régime.

Dans le cadre général de ce second régime, nous allons examiner un peu plus en détail le Plan Marshall, l'aide alimentaire et la Révolution verte. Immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, les alliés mettent en œuvre le Plan Morgenthau dont le but est la désindustrialisation de l'Allemagne et sa transformation en pays agricole. Deux ans plus tard, le déclin accéléré de la productivité agricole et l'apparition d'une situation de surpopulation dans les campagnes conduisaient à l'adoption du Plan Marshall. Désormais, les exportations agricoles et la production alimentaire ne devenaient qu'une des composantes d'une stratégie plus large visant à la réindustrialisation non seulement de l'Allemagne, mais aussi des autres pays jouant le rôle de zone tampon avec l'URSS : la Norvège, la Corée du Sud et le Japon. Plutôt qu'une diffusion internationale du modèle américain, chacun de ces pays s'est redéveloppé sur la base de ses caractéristiques historiques, le protectionnisme étant une composante intrinsèque du Plan. Parallèlement à sa réindustrialisation, chaque pays a reconstruit son agriculture et son système alimentaire sur la base des ressources et des capacités domestiques (Reinert, 2007). Ainsi, il n'y eut pas une généralisation du modèle agroalimentaire américain.

Comme stratégie géopolitique, l'aide alimentaire a été une opération hautement sélective. La plus grande part des livraisons a été à des grands pays en développement, où la consommation de blé était traditionnelle. Bien que la production d'aliments locaux dans des petits pays comme la Colombie (Friedmann, 1982 ; Gaviria, 2011) ait pu indiscutablement souffrir des importations de céréales subventionnées, la plupart des grands pays en développement ayant reçu de l'aide alimentaire sont demeurés des grands producteurs et exportateurs de céréales. Plus généralement, la théorie des régimes agroalimentaires voit l'aide alimentaire et les technologies de la Révolution verte comme des forces combinées qui auraient affaibli les agricultures du tiers-monde, rangées de manière normative dans la catégorie indifférenciée de « paysannerie ». Mais cette représentation ne permet pas de comprendre comment un ensemble de pays asiatiques ont été capables de combiner réception d'aide alimentaire et investissement dans des stratégies de développement fructueuses⁴.

De la même façon, les programmes nationaux de développement agricole et les institutions politiques mises en place par différents pays latino-américains en cours d'industrialisation, adoptées alors même que l'aide alimentaire américaine était à son sommet, ont permis au cône Sud d'émerger comme un concurrent des États-

4. La Corée du Sud était le septième récipiendaire de l'aide alimentaire dans les années 1960, avant de monter à la troisième et quatrième place dans les années 1970 et 1980. Aujourd'hui, elle n'apparaît plus dans la liste des quinze premiers récipiendaires.

Unis après la crise alimentaire des années 1970. Le Brésil, par exemple, qui était un bénéficiaire important d'aide en blé dans les années 1950, a vu sa production nationale de blé promue par une politique de substitution aux importations et de modernisation, incluant des crédits subventionnés, des droits de douane protecteurs, des importations de tracteurs et l'appui aux coopératives. C'est ce secteur, soutenu par l'État, d'exploitations familiales hautement capitalisées et organisées dans de puissantes coopératives qui a permis au Brésil de répondre rapidement aux opportunités créées sur le marché international du soja par la mise en place de l'embargo américain en 1973. Sans ces politiques nationales, le Brésil n'aurait pas pu défier les États-Unis pour le titre de premier pays exportateur de produits agricoles du *xxi*^e siècle.

L'analyse de l'aide alimentaire par la théorie des régimes agroalimentaires est basée sur une caractérisation très générale des pays alors dits du « tiers-monde » qui la rend aveugle à la capacité institutionnelle des pays en développement les plus grands à poursuivre leurs propres priorités stratégiques dans le domaine agroalimentaire. Ce manque de différenciation des situations interdit de comprendre la montée des Brics (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) et le défi que cela pose aujourd'hui aux États-Unis et à l'Europe.

L'analyse selon laquelle le renouveau de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale serait essentiellement l'expression de l'internationalisation du système agroalimentaire américain est, comme nous l'avons vu, également biaisée. La relation entre la reconstruction industrielle de l'Europe dans l'après-guerre et l'émergence de la Politique agricole commune (PAC) dans les années 1960 est oubliée dans ce récit. Loin de représenter une simple adoption du modèle régulateur américain des années 1930, la PAC présente de fortes continuités avec les politiques protectionnistes adoptées depuis 1870 et renforcées par les deux terribles guerres mondiales et leurs suites. C'est seulement en donnant toute son importance à ces voies alternatives de développement agricole que peut être appréciée la signification des politiques et des trajectoires européennes spécifiques – territorialité, multifonctionnalité, indications géographiques –, et que peut être reconnue leur contribution particulière aux débats actuels sur la configuration et la dynamique du système alimentaire mondial.

L'accent exagérément mis sur l'internationalisation du modèle agroalimentaire américain ignore aussi le cas du Japon, qui a non seulement défendu son système alimentaire traditionnel basé sur le riz en contrôlant l'accès à son marché intérieur, mais a aussi développé de puissants négociants internationaux de matières premières agricoles et activement exploité les « nouvelles frontières agricoles » à l'étranger (Ciccantell, 2009) pour faire face à ses propres besoins alimentaires. Cela inclut les *cerrados* du Brésil qui ont servi à consolider la position de ce pays dans les marchés mondiaux de céréales et oléagineux après 1970. Brautigam (2009) et Ciccantell (2009) suggèrent tous deux que la stratégie d'accès aux ressources suivie par le Japon lors de son ascension a pu servir de modèle à la Chine pour ses investissements actuels dans le pétrole, les minerais et l'agriculture. Le Japon est de nouveau en train d'émerger comme un acteur clef du développement agroalimentaire *via* l'expansion agressive de ses négociants et la promotion de nouvelles frontières agricoles, notamment dans le corridor de Nacala au Mozambique (Hall, 2015).

Parallèlement à l'aide alimentaire, la théorie des régimes agroalimentaires considère que la Révolution verte est la deuxième dimension de l'internationalisation du

modèle agro-industriel américain, avec des effets également déstabilisateurs pour les paysanneries du tiers-monde. Il faut cependant rappeler que les principales plantes concernées – le blé et le riz – ont été l’objet de recherches menées par un réseau international public de centres de recherche agricole (CGIAR). En outre, la Chine, pourtant coupée du commerce et des investissements internationaux dans les années 1960, a mené sa propre Révolution verte sur les mêmes bases : création de variétés à haut rendement capables de répondre aux engrais et destinées à l’irrigation (Naughton, 2007). Ainsi, ces innovations doivent d’abord être vues comme le résultat généralisé d’un paradigme technologique dominant et disponible mondialement.

Comme nous l’avons noté plus haut, les nombreuses paysanneries du Sud avaient déjà été réduites à l’état d’économie de subsistance alimentaire et de producteur de matières premières lors de la colonisation aux ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles. L’accent actuellement mis sur la promotion d’un système alimentaire alternatif basé sur la paysannerie ignore le fait que le colonialisme et les ravages exercés par les luttes des indépendances et les stratégies post-indépendance, y compris les expériences collectivistes, ont ruiné les bases nécessaires à des économies rurales viables en désarticulant les systèmes agricoles traditionnels et en détruisant les industries rurales. De ce point de vue, l’influence du bloc soviétique et de la Chine sur le développement rural des pays non alignés est totalement absente du récit des « *food regime analysis* ». Dans de nombreux pays, particulièrement en Afrique, les politiques de collectivisation ont, dans les campagnes, détruit les pratiques et les droits traditionnels bien plus que l’aide alimentaire.

► La théorie des régimes agroalimentaires et les transformations en cours de l’agroalimentaire mondial

Les crises multiples des années 1970, interprétées par la théorie des régimes agroalimentaires comme la disparition du second régime agroalimentaire dominé par les États-Unis, ont provoqué de riches débats sur les contours d’un nouveau régime mondial, proposant des caractérisations diverses, mais souvent complémentaires : gouvernance privée (ou privée/publique) *via* les standards et la certification, reconstruction des chaînes d’approvisionnement sous la tutelle des multinationales de la distribution libérées de leur ancrage national, nouveau paradigme biotechnologique réorganisant l’agriculture mondiale, nouvelle dynamique Nord/Sud basée sur les exportations de produits alimentaires non traditionnels et, dans le sillage de la crise financière mondiale de 2007-2008, subordination croissante des systèmes agroalimentaires aux rythmes du capital financier.

Néanmoins, ces débats sur les forces motrices d’un éventuel troisième régime agroalimentaire, souvent qualifié de « régime néolibéral d’entreprise », ont en commun une focalisation exclusive sur les acteurs du Nord et sont tous basés sur une géopolitique mondiale dépassée. La référence demeure celle d’un ordre mondial fondé sur l’hégémonie Nord-Atlantique, de manière prépondérante sur les États-Unis et les transnationales de l’agroalimentaire, qui repose sur une relation asymétrique Nord/Sud et propose une lecture centre-périphérie des relations inter-étatiques. Le Japon, les nouveaux pays industriels asiatiques, des pays comme la Thaïlande, qui sont historiquement passés

entre les mailles de la colonisation, le développement du complexe agroalimentaire du cône Sud et, surtout, la montée de la Chine remettent pourtant en cause la caractérisation générale d'un Sud simple instrument des intérêts du Nord.

Ce cadre homogénéisant va dans le même sens que le récit qui met en lien la désarticulation des économies paysannes après 1950 avec l'aide alimentaire américaine et l'internationalisation des technologies de la Révolution verte. Dans ce récit, ces déterminants ont été renforcés par les réformes néolibérales imposées par le FMI (Fonds monétaire international) et la Banque mondiale dans le cadre du Consensus du Washington après la crise mondiale de la dette du début des années 1980, réformes qui ont conduit à une réduction des programmes de développement rural, des subventions et des pouvoirs réglementaires des agences publiques.

La difficulté avec cette perspective provient, à nouveau, de sa vision « centre/périphérie » qui ne fournit que de faibles fondations pour la généralisation et conduit à l'impossibilité de reconnaître la persistance d'États porteurs d'un projet de développement national, la diversité des relations État/économie dans le Sud et l'affaiblissement de l'hégémonie néolibérale (Arrighi, 2007 ; voir aussi Storz *et al.*, 2013 ; Cooper et Flesmes, 2013). Cette diversité a été clairement mise à jour récemment par les analyses des Brics qui « défendent un rôle pour l'État dans le développement bien au-delà des limites que fixe le Consensus de Washington » (Ban et Blyth, 2013 : 242). En outre, « la vision d'un commerce mondial qui reposerait principalement sur des échanges Nord/Nord et Nord/Sud a été définitivement contestée par le boom des investissements extérieurs des Brics dans les pays développés comme dans les pays en développement » (*ibid.*, 243).

Cette dernière analyse souligne la survivance de la diversité dans l'économie mondiale. Chaque pays des Brics s'est adapté de manière particulière au Consensus de Washington tout en conservant un rôle central pour l'État, que cela soit sous la forme d'investissements publics ou de politiques de crédit, pour soutenir les « industries nationales championnes », comme dans le cas de la Chine, ou dans le cas du Brésil sous la forme hybride d'une « néo-développementalisme libéral » (Ban, 2013) qui se traduit par des participations de l'État dans les secteurs stratégiques pour garantir leur compétitivité. Comme Wilkinson (2014) le souligne, les Brics « ont tous des États développeurs forts, avec des firmes publiques et des banques nationales de développement qui jouent le rôle d'acteurs stratégiques. Ils n'agissent jamais comme ou ne ressemblent pas au modèle d'un régime néolibéral. »

De nombreux travaux de géopolitiques et d'économie politique internationale montrent l'existence d'une rivalité inter-étatique et la montée d'un ordre mondial multipolaire : « nouveau dynamisme régional » (Schott, 2009), architecture changeante de la gouvernance mondiale (Golub, 2013 ; Mielniczuk, 2013), et montée en puissance économique de l'Asie du Sud-Est et de la Chine (Arrighi, 2007 ; Breslin, 2005, 2011 ; Strange, 2011). Ces travaux renforcent l'idée d'une redéfinition de la hiérarchie du système capitaliste mondial sous l'effet des économies émergentes du Sud agissant en son sein. Selon la formule de Golub (2013 : 1000) :

« Le système mondial vertical de la modernité tardive centré sur l'Ouest laisse la place à une structure internationale polycentrique dans laquelle se renforcent les liens régionaux et transnationaux Sud-Sud. »

Ces arguments ont récemment été renforcés par une étude des principaux négociants internationaux de grains, le groupe de compagnies dites ABCD pour Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill et Louis Dreyfus, qui considère que « le monde de l'agriculture et de l'alimentation est dans un nouveau moment » (Murphy *et al.*, 2012 : 56). Soulignant le rôle essentiel que le Brésil, la Chine et l'Inde jouent désormais dans la négociation commerciale multilatérale, ces auteurs notent qu'« un changement profond est en cours, modifiant l'équilibre des pouvoirs irrévocablement : les pays en développement représentent aujourd'hui 47 % de toutes les importations et plus de la moitié des exportations totales. Les compagnies du groupe ABCD se repositionnent déjà face à ce changement et sont devenues des acteurs importants au Brésil, en Chine, en Inde et dans les autres économies émergentes. Mais le changement apporte de nouveaux concurrents et de nouvelles tensions politiques » (*ibid.*, 56). Les recherches menées sur le complexe mondial de la viande mettent à jour la nature de ce nouveau défi concurrentiel, soulignant « l'émergence d'une *agro-industrie aux caractéristiques chinoises* » (Schneider et Sharma, 2014 : 10, italique dans l'original), qui a été particulièrement illustrée par l'acquisition en 2013 du plus grand producteur de porc nord-américain, Smithfield Foods Inc., par la firme chinoise Shuanghui. Ces études renforcent l'idée selon laquelle l'axe Nord/Sud au cœur de la théorie des régimes agroalimentaires ne reflète plus les modalités et les conflits d'une économie alimentaire mondiale multipolaire en gestation.

À cet égard, l'émergence de la Chine, depuis le début du ^{xxi}e siècle, comme centre de la restructuration de l'agroalimentaire mondial montre clairement la fragilité de ce paradigme. À elle seule, la Chine a aujourd'hui la capacité de redéfinir les règles du jeu sur les marchés mondiaux des matières premières. Après le désastre du Grand Bond en avant et la famine massive qui l'a suivi, la Chine a modernisé son agriculture grâce à une combinaison hybride d'usines d'engrais industriels importées et des capacités locales en amélioration variétale. Une augmentation rapide de la productivité agricole, stimulée par un accès direct aux marchés domestiques en pleine croissance, a permis la première phase de la modernisation industrielle. La deuxième phase, basée sur une intégration à grande échelle des industries des zones côtières d'exportation dans des chaînes mondiales de valeur, a coïncidé avec l'adhésion à l'OMC et un recours planifié aux marchés mondiaux. Au début, ce recours a été limité aux importations de matières premières non alimentaires – produits forestiers, coton et tabac –, la Chine conservant son objectif géopolitique ancien d'autosuffisance en aliments de base. Une stratégie d'importations d'aliments pour animaux et d'huiles végétales (soja) a ensuite été adoptée dans le cadre d'une politique donnant la priorité aux cultures alimentaires de base, notamment au maïs. Cependant, avec la hausse des revenus, l'urbanisation rapide et la transition vers des modes de consommation alimentaires « occidentaux », marqués notamment par l'importance des protéines animales, cette politique a été redéfinie, et la Chine a assoupli ses quotas d'importation sur le maïs, le blé et d'autres céréales pour stimuler la production animale sous la forme croissante de complexes industriels (Naughton, 2007 ; Aglietta et Bai, 2013).

L'ampleur de la demande chinoise en produits alimentaires et en ressources naturelles, et sa dépendance attendue vis-à-vis de l'approvisionnement extérieur ont des implications énormes pour le système alimentaire mondial. Le concept de sécurité alimentaire, qui était auparavant associé aux Objectifs du millénaire pour le

développement, est maintenant lié à la stratégie nationale d'un pays dont la demande, même avec des volumes d'importation modestes au regard de la consommation (5 à 10 %), générera des tensions énormes dans le commerce mondial. Observant que « les besoins de la Chine ont dépassé sa capacité productive » (Farooki et Kaplinsky, 2012 : 103) et que le pays a connu un « basculement important de la consommation d'aliments à base de céréales vers celle de produits carnés, en particulier de porc » (*ibid.*, 71), Farooki et Kaplinsky affirment que la pression sur l'offre mondiale en alimentation humaine et animale ne peut que s'intensifier. Schneider et Sharma (2014 : 15) donnent une idée de l'ordre de grandeur du phénomène en citant l'USDA (United States Department of Agriculture) qui estime que les importations représentent environ 1 % de la consommation chinoise de porc, mais « près de 12 % des exportations mondiales ». Dans le cas du soja, la Chine n'est devenue un pays importateur net qu'en 1996, mais importait en 2005 la moitié du soja échangé dans le monde. Au fur et à mesure de l'ouverture de ces frontières, l'impact de la Chine sur ses partenaires commerciaux et sur la géographie du commerce mondial sera profond. Par exemple, « en 2011-2012, 82 % des exportations de soja brésilien sont allées en Chine » (Sharma, 2014 : 24), et la Chine est également devenue un marché clé pour le bœuf brésilien, le premier pays exportateur de viande bovine. Le marché laitier mondial commence également à ressentir les répercussions de la demande croissante de la Chine (Sharma et Rou, 2014).

Ces faits stylisés montrent comment le commerce agricole mondial et les investissements sont en train d'être reconfigurés alors que la Chine n'en est encore qu'aux premiers stades de la transition vers un statut de grand pays importateur de produits alimentaires. La recherche de la sécurité alimentaire par la Chine provoque un remaniement fondamental de l'économie alimentaire mondiale du fait de l'incorporation, par ses stratégies commerciales et d'investissement, de fronts pionniers anciens et nouveaux. Cette dynamique sera déterminante dans la réorganisation du système alimentaire mondial et plus importante que les différents « moteurs » mis en avant dans les débats sur la forme et le contenu d'un putatif troisième « *food regime* » (Burch et Lawrence, 2005, 2009). L'influence de la Chine et de ses partenaires commerciaux dans le repositionnement géopolitique du commerce agricole mondial et des flux d'investissement doit être au centre des cadres d'analyses qui visent à élucider les relations entre le développement capitaliste et la structuration des systèmes alimentaires mondiaux.

► Conclusion

Au cours de ces dernières années, en particulier dans les travaux anglophones, la théorie des régimes agroalimentaires a fourni, pour beaucoup, une référence commune permettant de penser les grandes questions du système agroalimentaire mondial moderne. Elle a été fortement contestée quand de nouveaux marchés de produits de qualités spécifiques et de produits « alternatifs » sont devenus le centre de l'attention (Whatmore et Thorne, 1997 ; Murdoch, 1998), mais elle a fait un retour en force dans les années 2000 lorsque de nouvelles préoccupations et défis mondiaux (sécurité alimentaire, environnement, énergie) se sont imposés, et ont été renforcés par la crise financière mondiale et l'explosion des prix des produits

agricoles. Dans l'analyse qui précède, nous avons soutenu que la théorie des régimes agroalimentaires s'est révélée incapable de prendre en compte les forces nouvelles qui façonnent le système agroalimentaire mondial. Nous affirmons également que cet échec a ses racines dans la notion même de régimes hégémoniques qui a rendu aveugle la théorie des régimes agroalimentaires à la multipolarité du système agroalimentaire mondial, présent dès le début, mais aussi aux caractéristiques communes et aux continuités qui ont caractérisé le développement de ce système au cours des cent cinquante dernières années.

Le projet alternatif, qui se définit autour des notions de local, de circuits courts et de réseaux agroalimentaires, acquiert une plus grande intelligibilité si l'on considère l'expérience de l'Europe continentale, tant comme réponse initiale à l'émergence des marchés mondiaux de matières premières agricoles que dans le contexte de la reconstruction d'après-guerre du modèle européen. De même, la montée des Brics et d'autres pays « émergents » comme grands acteurs de l'agroalimentaire se comprend mieux une fois qu'une plus grande attention est donnée à l'histoire des politiques agroalimentaires nationales de ces pays dans les périodes où des composantes importantes de la frontière technologique sont restées dans le domaine public. Le Japon, qui est pratiquement ignoré dans les récits de la théorie des régimes agroalimentaires, a joué un rôle stratégique, à la fois dans la diffusion des pratiques agroalimentaires et dans l'ouverture de fronts pionniers agricoles alternatifs, de façon particulièrement évidente dans le cas du Brésil.

La théorie des régimes agroalimentaires est sous-tendue par une polarisation simplifiée, opposant d'un côté le « Nord » et le « Sud », de l'autre les systèmes alimentaires agro-industriels et les systèmes alimentaires paysans. En présentant l'agro-industrie comme une force exogène, largement identifiée avec le « modèle américain » et ses sociétés transnationales, la théorie des régimes agroalimentaires minimise la façon dont les technologies agricoles et agroalimentaires ont été progressivement diffusées et ont servi de base pour des politiques nationales de développement, même dans des pays comme la Chine qui étaient fermés aux investissements occidentaux. La représentation de la paysannerie comme alternative globale s'appuie, dans la théorie des régimes agroalimentaires, précisément sur ses aspects qui sont les plus discutables. La caractérisation du premier régime agroalimentaire néglige l'ampleur de l'affaiblissement qu'a subi l'économie paysanne lors de la domination coloniale, qui combine l'esclavage, le déracinement massif des communautés paysannes au profit des économies de plantation, et la destruction de l'artisanat et de l'industrie rurale qui jouaient un rôle décisif dans la durabilité de l'économie paysanne. Dans le cadre du second régime agroalimentaire, le rôle attribué à l'aide alimentaire dans l'affaiblissement de l'économie paysanne, à la fois, surestime l'impact global de cette aide, tant sur la production et que sur les modèles de consommation, et sous-estime les dégâts provoqués dans les économies paysannes par le colonialisme et les politiques de collectivisation.

Enfin, la résurgence des activités agricoles non alimentaires (énergie, biocarburants, biomatériaux) met à jour ce qui est peut-être la plus importante faiblesse de la théorie des régimes agroalimentaires, la focalisation exclusive sur l'alimentation alors que les stratégies coloniales, l'économie paysanne et les projets alternatifs ne sont intelligibles que dans un cadre considérant l'ensemble des ressources naturelles.

Traduit de l'anglais par Benoit Daviron.